

М. А. Попова, Е. С. Переверзева
Белгородский юридический институт
МВД России им. И. Д. Путилина

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕТРОСПЕКТИВА

Вопросы обеспечения транспортной безопасности в последнее время остро обсуждаются в различных государствах всего мира. В настоящее время трудно переоценить значение мероприятий по укреплению транспортной безопасности для России. Так, надежность транспортного комплекса в процессе обеспечения национальных интересов играет важную роль, которая обусловлена, во-первых, происходящими в России политическими и социально-экономическими процессами; во-вторых, присущими исключительно ей характеристиками ее территории; в-третьих, ее уникальным положением на евразийском континенте.

Эти и другие факторы определяют значимость постоянного и системного укрепления сферы транспортной безопасности России в целях дальнейшего укрепления российской государственности, поиска путей удержания баланса интересов личности и государства, а также формирования государственной политики в данной сфере. Этому должен предшествовать глубокий анализ состояния транспортной системы государства, выявление узких мест, проблемных вопросов по каждому виду транспорта, обоснование требований к транспортной системе. Только на этой основе можно определить приоритетные направления развития транспортной системы государства и организовать работу по созданию единой системы транспортной безопасности.

Как отмечено ранее, для этого необходимо проведение системы мероприятий экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных для предотвращения угроз личности, обществу и государству в транспортной сфере.

В целях выявления основных проблем обеспечения транспортной безопасности в России необходимо проанализировать динамику правоприменения норм в области регулирования транспортной безопасности.

Рассматривая вопрос нормативного правового регулирования транспортной безопасности в ретроспективе, следует отметить, что до 2007 г. в Российской Федерации не существовало основного нормативного правового акта, который бы регламентировал данную правовую область.

Серьезным толчком для размышления о необходимости его принятия стал теракт, произошедший в США в 2001 г. В ходе анализа угроз национальной безопасности России в стране была разработана и начала реализовываться

особая программа противодействия терроризму. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина от 15.02.06 № 116 был образован Национальный антитеррористический комитет, который стал одним из наиболее эффективных управленческих решений в борьбе с терроризмом того времени, по мнению экспертов. Его образование способствовало снятию проблемы разрозненности силовых структур и усиливало координацию их взаимодействия. Впоследствии активизировалась работа над Федеральным Законом РФ «О противодействии терроризму», с последующим его принятием в первом чтении 06.03.2006 г. Но, несмотря на принимаемые меры, в России все же не удалось предотвратить крупные террористические акты, в особенности двойной террористический акт 24 августа 2004 г. с подрывом самолетов Москва-Волгоград и Москва-Сочи. Сразу после этих событий Президентом России было дано поручение на разработку законопроекта «О транспортной безопасности». Ответственным было назначено Министерство транспорта России, которое 6 сентября 2005 г. внесло законопроект в Госдуму. Целью законопроекта стало создание «Единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности».

Проект Федерального закона подошел к определению транспортной безопасности с позиций закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», который в настоящее время утратил силу. Под транспортной безопасностью в нем понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса, потребителей транспортных услуг, объектов и субъектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства, в том числе от актов терроризма во всех его формах.

Следует упомянуть, что к 2006 г. был разработан еще один альтернативный проект Федерального закона Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок по инициативе Минтранса России. В указанном проекте транспортная безопасность определялась как «состояние транспортной системы Российской Федерации, позволяющее обеспечить национальную безопасность и национальные интересы в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и окружающей среде, общенациональный экономический ущерб при транспортной деятельности».

При сравнении обоих видов проектов и подходов к интерпретации основной категории «транспортная безопасность» нам видится более приемлемым второй вариант. Нельзя не согласиться с мнением С.С. Сулакшина и А.В. Жуковой в том, что в нем сформирована целевая функция – элемент управления, целевое состояние характеризуется способностью выполнять определенные функции, конкретно определены жизнь и здоровье как основные ценностно-целевые критерии.

Что касается первого подхода, то необходимо отметить, что в первоначальной редакции категория «транспортная безопасность» включала в себя как природные, так и техногенные виды угроз, но в процессе доработки и согласования с заинтересованными субъектами он утерял свой первоначальный вид и на выходе оставил только лишь антитеррористическую составляющую безопасности.

Результатом стало принятие очень важного для Российской Федерации Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». Он включил в себя правовые нормы, регулирующие транспортную безопасность, основные понятия, категории транспортной инфраструктуры и транспортных средств, разъяснил права и обязанности субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков в области обеспечения транспортной безопасности.

По замыслу разработчиков основным предназначением данного нормативного правового акта стало комплексное урегулирование проблем безопасности различных видов транспорта, а также устранение пробелов и противоречий действующего законодательства. Однако с самого начала своего существования вокруг данного акта образовалось большое количество споров и противоречий. Прежде всего из-за отставания и несоответствия подзаконных нормативных правовых актов по транспортной безопасности, а в том числе отраслевого законодательства по видам транспорта основному закону.

В Министерстве транспорта России возникали определенные трудности в рамках реализации данного направления. За период существования закона в него были внесены различные поправки и дополнения, которые, с одной стороны, вносили ясность, а с другой, создавали еще более обширный пласт для дискуссий и размышлений.

Одним из таковых является Федеральный закон Российской Федерации от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности». В нем нашли отражение изменения и дополнения в ряд федеральных законов, в том числе в Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации,

Существенные изменения были внесены и в Федеральный закон «О транспортной безопасности»: конкретизировано понятие объектов транспортной инфраструктуры, более подробно описаны субъекты транспортной инфраструктуры; введено понятие «зона транспортной безопасности»; были введены понятия подразделений и сил транспортной безопасности и др.

Но, несмотря на значительные и усердные попытки законодателя путем внесения изменений и доработок исправить существующее положение в обла-

сти транспортной безопасности, до сих пор существует ряд проблемных вопросов.

Таким образом, по результатам данного краткого анализа правового обеспечения транспортной безопасности России и ее ретроспективы необходимо выделить следующие основные проблемы, которые не утратили своей актуальности на сегодняшний день.

1. Определение «транспортная безопасность» как основополагающая категория, а так же весь Федеральный закон неизменно носит антитеррористический характер. По каким-то причинам в нем отсутствуют такие виды угроз, как природные техногенные, которые в свою очередь являются неотъемлемыми составляющими транспортной безопасности.

2. Весь смысл транспортной безопасности строится на защите от актов незаконного вмешательства, однако, по нашему мнению, формулировка данного определения может вводить в заблуждение как применителя данной нормы, так и простого обывателя.

Напомним, что под актом незаконного вмешательства в законе понимается противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. Из данного определения не ясно, какое конкретно действие (бездействие) необходимо считать актом незаконного вмешательства, так как под данную трактовку в данном случае может подпадать любое дорожно-транспортное происшествие, что в свою очередь недопустимо.

В сфере обеспечения транспортной безопасности существует достаточно большой массив ведомств как «гражданских» и «силовых», так и надзорных. На наш взгляд, необходимо законодательно установить и разграничить компетенцию каждого из органов, порядок их взаимодействия, а так же ответственность каждого органа, и эти вопросы должны быть отражены в базовом законе.

Полагаем, что дальнейшее совершенствование и разработка изменений в законодательстве, а также в области обеспечения транспортной безопасности будет способствовать успешному и надежному функционированию всей системы обеспечения транспортной безопасности России.